

建築と情報公開

——建築基準法の一断面——まち作りと情報公開

荒 秀

〔序〕

(1) 情報公開条例が制定されて多様な訴訟が提起されているが、建築行政に関係するものとしては判例集登載以外のものを含めて四つの事件がある。(1) はマンションの建築確認申請書添付図面の公開拒否処分を取り消しが求められたものであり(東京高裁平成三年五月三十一日行政裁判例集四二・五・九五九、判例時報一三八・二二、判例地方自治)、(2) は自衛隊の施設工事についての建築基準法一八条二項にかかる文書の公開決定の執行停止が国から求められ、執行停止が認められた事件である(那覇地裁平成元年一〇・一一判例時報一三二七号一四頁、評釈 棟居快行 判例時報一三四三号一八〇頁)。(1) は差し戻し後の高裁判決であるので、それ以前に原告適格を否定した地裁判決これを破棄差し戻した高裁判決、これに基づく地裁判決がある。(3) として、建築確認申請書・付属書類につき横浜市が行った公開決定に対する建設業者の執行停止申し立てが却下された事例(横浜地裁決

定平成三・二・二二判例地方自治八八・一二)、そして(4)として、判例集未登載であるが、中高層建築物関係の協議書などの非開示の一部取り消しがなされた事例(岡山地裁平成四・一二・九)がある。

ここでは差し当たり主として(1)についての論評を試み他については他の機会に譲る。(なお、差し戻しを受けた横浜地裁判決は神奈川県情報公開条例の下においては公文書が自己の具体的な権利、利益などと直接かわりをもつ利害関係者はもとより、公文書が自己の具体的な権利、利益などと直接にも間接にもかかわりをもたない、単なる県民などであっても、公文書の閲覧などを請求しうるとされているが、単なる県民は自己の権利・利益に係ないものだから、拒否されても自己の権利、利益になんら影響ないことは明らかで、原告はこれに当たる。原告はこの拒否処分によって図面公開に対する期待を侵害された旨主張するが、原告のこの期待は法律上保護された利益でなく事実上の期待に過ぎないとして却下した。本件についての批評として東平 好史 情報公開条例をめぐる二判決ジュリスト八二二・五一以下が、また、差し戻し判決批評として 鈴木庸夫 会議の閲覧請求と情報公開法令解説資料総覧二二四頁、二二九頁があり、論者は拒否処分の処分性に疑問を呈している)。

(2) 建築基準法はその一条から制定趣旨を窺うと、国民の生命、健康及び財産の保護を図ることを主目的としており、プライバシーの保護はその他の諸規定から見てもその目的・関心事とは考えていなかったといえることができるのではないかと考える。例えば民法二三五条では隣地の一定距離からののぞき見を防ぐ規定をおりたり、間接的ではあるが境界線から建築物を一定距離をおいて建築することを義務づける規定が存していたが、建築基準法はそのようなことにはあまり関心がなかったと言えよう。また、法八九条は確認済みの表示を工事現場の見やすい所に表示することを義務づけており、また、昭和四五年六月の改正法の九三条の二で閲覧請求があったときは特定行政庁は確認申請にかかる計画が建築物の敷地に関する法律並びにこれに基づく命令及び条例の規定に適合するもの事

を表示した図書で建設省令で定めるものについての閲覧させる義務を定め、言わば一定の場合の建築計画の公表が義務づけられたと言えよう。この改正趣旨は当局の説明によると「周辺住民に、その近隣に建築される建築物が違反建築物であるか否か、その建築物によってみづからの敷地や建築物などがどのような影響を受けるかなどを知らせるとともに、無確認建築物の売買などを防止して善意の買い主を保護するためにも受けられた制度であり、したがって、営業活動など明らかに他の目的で閲覧の請求をするものにも閲覧させる必要はない」とされ、主として取引保護を目的としたものと言える。もっとも取引保護だけかという点、必ずしもそうではなく日照などの近隣への影響への配慮も存したことも考えられるが、閲覧の対象とされているものは、建築物の高さ、位置図など建築物のボリュームが把握できる程度のものに止めているようである。規定上も通常の確認対象並びに確認申請書並びにその添付書類を閲覧対象とせず、注意深く「建築物の敷地」に関するものに限定し、法六条が敷地のほか定めている「構造、建築設備」を除外し、かつ閲覧対象図書を省令の定めるところに譲っている。そしてその省令である施行規則一条の三は、別記一号の二様式によるとしているが、これには本件で問題となっている平面図、立面図、断面図、詳細図などは除外されているのであり、その趣旨は明確には断定できないが、現在考えられているプライバシー保護を考慮していたとも考えられる。ただ、正面から積極的にプライバシー保護を行政的意識でとらえていたとは考える事は難しいであろう。そのほか、東京都の建築紛争予防調整条例では建築主は建築に先立ってその計画を近隣の者などに知らせ説明会などを開かせ、工事の予告をして紛争の予防を図り、また多くの自治体は指導要綱で建築計画の説明会の開催あるいは協議をさせるなどの手段を図っている。このような全国的な流れは建築物が近隣住民の日常生活環境に直接的な影響を与えることから、その建築計画の公開と住民の意向反映を必要としたからにはかならない。

本判決はこの建築基準法九三条の二との関連につき触れるところがないが、那覇地裁平成元年一〇月一日判決判例時報一三二七号一四頁 一九―二〇頁は、これが「情報公開条例により右範囲を超える図書の公開を禁止したものと解されない」と述べている。

法九三条の二による文書はいわゆる法令に基づき情報提供が義務づけられている文書に当たり、法令が優先されるから、万が一本条例による申請がなされればその旨を申請者に告げ却下すればたりよう。法九三条の二からはづれる敷地以外の「構造、建築設備」などについての申請は本条例が適用されるが、「建築物の敷地」に関する事項か否かが問題となる場合が生じ得よう。九三条の二が閲覧請求対象外としたものは法令上の秘密に該当するかは、建築法と公開条例の趣旨目的が異なるのであるから当然にはそのようにはならないであらう。

なお本稿は本学研究助成金をいただいた研究成果である。

「事件の経緯」

原告・控訴人Xは被告・被控訴人神奈川県知事Yに対し訴外Aが提出したマンション建築確認申請書及び添付書類すべてにつき公開請求をしたが、Yは確認申請書、付近見取り図、配置図、日影図、関連法令の許可書（写し）については公開したが、審議カード、平面図、立面図、断面図等については非公開を決定したためXから異議申立てがなされた。Yは神奈川県公文書公開審査会の答申をへて審議カードの一部を除いて公開、その他の文書の非公開は妥当である旨の決定を行った。控訴人Xは右平面図、立面図、断面図につき再度の公開請求をしたので、これを作成した訴外Aの意見聴取を基礎として非公開を決定を行った。その理由は、平面図については「入居者の引き渡しが進んでいる現時点においては特定の入居者が生活する住居の間取りを示す特定個人に関する情報である」と（条例五条一項一号該当）及び、平面図、立面図及び断面図については「明らかに設計者の人格上及び財産上の

権利を侵害することになると認められることであった。

これに対し初めの第一審横浜地裁は訴えの利益無しとして訴えを却下した（昭和五九・七・二五判例時報一一三二号一一三頁、判例タイムス五三〇号二六〇頁）。その理由は、一 原告の閲覧請求は単に県内に住所を有することのみに基づいてなされたものだから、拒否されても具体的な権利・利益などに影響を受けていないこと、二 原告は環境問題に対する個人的関心から請求をしており自己の具体的な利益と関係ないことなので法律上の利益を有しないとされた。

同控訴審東京高裁（昭和五九・一二・二〇 判例時報一一三七号二六頁、判例タイムス五四一号二八三頁）は、これに対して、本条例が閲覧可否決定につき行政不服審査法に基づく不服申し立てをすることができることを当然の前提としていることは、県内の住民、勤務者、在学者、県内に事務所又は事業所を有する法人その他の団体は県の行政に利害関係を有するものとみなし、これらのものは秘匿公文書の閲覧等につき一般的に利益を有するものと擬制して個別具体的権利として閲覧等請求権を付与したものと判断し、この権利は住民の具体的権利・利益の保護というよりは県政の適正性の実現にあり、これをめぐる争訟制度は機関訴訟又は民衆訴訟として法律が定めるのが適切かもしれないが、それは立法政策の問題に過ぎないので行政不服申立て、抗告訴訟によるものとするのがおよそ不可能という訳でないと破棄差し戻している。

差し戻し後の第一審判決は本控訴審判決とはほぼ同じなので本判決の内容を述べる。本判決はまず条例五条一項二号の内容につき、同号が非公開自由として「法人その他の団体……に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公開することにより、当該法人など又は当該個人に明らかに不利益を与えると認められるもの」と定めているが、その「不利益」をどのように規定するかについての立法経過で「重大な不利益」とか「著し

く「不利益」とか、単に「不利益」とかの説が戦わされた結果、「明らかに不利益」と決着したことから、その内容を「法人などの与える不利益の大小を問わないが、不利益を与えることが客観的かつ明白なもの」を定めたものと解し、基本的に本件敷地が海浜地帯の不整形地で前面が有料道路という特殊事情のためさまざまなノウハウを駆使したものであり、さらに平面図も傾斜地の特殊性から各室の用途、配置、形状、各室の組み合わせなどに創意工夫をこらしていることのほか、立面図、断面図にも、それぞれ工夫を凝集したもので、著作権法二条一項一、二、三、四、五、六号等から設計図書は芸術的な図面として著作物の目的として保護される著作物と言わねばならぬとして、控訴人の主張を排斥している。次いで、これらを建築確認申請書に添付したことはこれらを公表することを意味しないから、これを公開することは著作権法一八条一項の公表権を侵害することとなり、明らかに不利益を受けるとした。次いで、五条二項但し書きの「A 人の生命、身体又は健康を法人など又は個人の事業活動によって生ずる危害から保護するため、公開することが必要と認められる情報」に該当するかにつき、日影、眺望、空間に関する影響の有無や周辺住民のプライバシーに関する影響は公開請求に先立って入手している各種図面によって知り得るから本件図面の公開の必要性はないと判断した。

次に五条一項一号の該当性につき、まず本文の非公開事由である「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く）であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」はプライバシー保護を目的とするものだが、これは明確にプライバシーと認められるものに限定されるのではなく不明確なものも含めた個人情報と解し、その具体的内容としては広く、思想、宗教、意識、趣味などに関する情報、心身の状況、体力、健康などにに関する情報、資格、犯罪、学歴など、職業、交際関係、生活記録、財産、所得など個人に関するすべての情報が含まれるとする。

そして本号の特定の個人の識別に関連して、本請求がなされたときには本件マンションに居住開始がなされ、具体的になされた時期のずれの關係から、拒否処分の適否は処分時を基準時として判断されるべく、その拒否処分時には二三戸につき鍵の引き渡しを終えており、これらについては私生活や財産状態を知ることができ、またこれらの者の特定性は平面図に氏名が書かれていなくても表札、郵便受け、案内板など他の資料と総合すれば容易に特定個人を識別することができるかと判断している。

続いて一号但し書きの、イ、ウの非公開の例外としての但し書きに該当するかにつき、まずイについてマンション販売のため関係図面が公衆に頒布されることが推認されるが、このことは本件平面図が公表されることを目的として作成したものでないこと、次にウの公開することが、「公益上必要と認められるものか」につき、①公開される文書の中に、公益上必要な情報が含まれていること、②公開される文書の中の情報は、他の適切な手段により取得できないこと、のほか③公開の可否は、公開されることによる特定個人の不利益と公開することによる公益とを比較考慮して決することが相当と、三要件を指摘したうえ、既に控訴人が入手している確認申請書、付近見取り図、配置図、日影図及び審議カードにより環境影響は十分判明するし、仮に平面図公開により多少明らかになる所があるにしても、それはプライバシー侵害の度合いと比較すると後者の方が大きいと判断した。

以上により非公開を適法とし請求を棄却した。なお本件は上告されずこれで確定した模様である。

【解説】

従来の裁判例はいずれも行政機関の内部資料に関するものであったのに対し、本件で公開が求められたものが行政機関が第三者から取得した情報であり、また第三者が私人である所に特色があると言える（判例タイムス七六六・一〇九）。また建築基準法上の事件である事も注目されるが、建築基準法上の類似の事件としての那覇地裁平

成元年一〇・一一 判例時報一三二七号一四頁があるが、これは同法一八条の計画通知にかかるものであること、また国側が公開の執行停止を求めたこと、さらに国防が争われた点で本件と異なる特色をもつ（同件評釈 棟居快行 判例時報 一三四三・一八〇 判例評論 三七六・一八）。

1 請求権者 原告適格一審批判

情報公開制度が主として住民の主観的利益の保護というよりは公文書のオープンを確保することにより、住民の監視、アクセスの容易性を維持し、行政の公正性を確保することにより、個々の主観的利益侵害ということ度を外視し、いわば客観的適法性の担保にあると解されるから、第一審判決の原告適格否定判決は正しくはないと思われる。

2 機関委任事務としての建築行政と情報公開条例

一般的に機関委任事務の文書管理が自治事務に属すること、かつ、その公開も自治事務に属し、したがって自治体の条例制定権に属することは決着済みと言われている。しかし、自治省や内閣法制局の見解がこの点について何らの疑いもないかについては多くの疑問が出されていることも言わば決着済みとも言える（兼子 仁「機関委任事務の情報公開」開かれた市政の実現を目指して 川崎市情報公開制度記念論文集 川崎市 所収 二九九頁以下、兼子 仁 情報公開条例をめぐる制度問題―諸条例の比較検討―コンメンタール―兼子 仁 関哲夫編者 情報公開条例所収 一三五頁 北樹出版、山下淳 機関委任事務と情報公開 情報公開・個人情報保護 ジュリスト 増刊 一〇二頁）。そもそも文書管理は当該文書の保存の確実性、利用の技術的能率性の向上をはかることで、かかることは当該事務の処理権限を有すれば関係文書を保存し管理することは当然の権限と言うよりは義務であって、その限度で機関委任事務についても妥当し、国の指揮監督権限が及ぶとしても、その保管方法についてまで自治体の知恵を否定するまでもないから、よほどのことがない限り文書の保存管理は固有事務と競合すると言ってよい。しかし

その管理権限の中に文書を対外的に公表することが当然含まれることにはならないであろう。しかし、国側が情報公開条例に機関委任事務につき寛容であったのは機関委任事務そのものの実定法上の範囲づけに揺らいでいること、自治法上の機関委任事務についての自治体関与の拡大の流れを無視できないこと等が挙げられている。

このような流れの中でむしろ、そもそも建築基準法行政が憲法の保障する地方自治の本旨の観点から国の事務に属するかという基本的な問題がある。集団規定と単体規定に分けて考えると、集団規定などはその自治体の町作りという観点から考えれば自治行政に最も適したものと言えるし、単体規定も国がどうしても独占しなければならぬとも言えない。建築協定の規定などは確認対象とはされてないものの特定の地域住民の全員同意を核とした地域性の濃い規定であり、国の直接の執行機関とは別に定められている特定行政庁の認可からしめられている。

また、基準法全体として一律的に捉らえるより、基準法の個別規定に分解して考慮することも可能である。しかし一般的には建設大臣の監督規定の存在から現行法上は国の事務と捉らえていると言える。また、反面、地域環境に与える影響問題は当該自治体の自治事務の内在的要素という観点から見れば、それに関する情報を公開し住民に知らせることは自治体の固有の事務と言える。したがって、現行法上機関委任事務と考えられる建築規制権限と、自治体住民の生活環境に直接関係する情報の公開とは分離できる関係にあると理解することができよう。

建築行政が機関委任事務であることについて筆者は夙に疑問を有しており、本来はかかる事務は早急に自治事務と立法すべきであるが、立法上それが早急に望み得ない段階においてはこの情報公開条例の運営においては、住民の日常生活環境問題について機関委任事務ということでその情報が公開されないということは不合理であるから、これには国の指揮監督権の範囲外と解し、同じ建築基準法の問題であっても那覇事件とは異なると解し得る。那覇事件のような場合には、多くの情報公開条例で定めている、国の機関と協議すべき事項に含まれるものとして処理

すべきであらう。

3 特定個人の識別可能性

本判決は個人の特定性につき詳細な判断を下しているのであるが、平面図が分かればその居住間取りが判明し、その住人の生活状況、動線が読み取れるのであるから、その居住者が特定されなくても、いずれだれかが入居するのでありその段階で特定する訳であるから、いわば一般処分的な考え方で特定性を認めることができると思われる。プライバシー保護はマンションのような場合、抽象的な特定性で足り、特に他の資料を総合して特定できるという論理を取らなくてもよかったのではないかと思われる。これに関し神奈川県公文書公開審査会の本件異議申し立てにおける答申四(二)イで、平面図及び室内仕上表について「この件の場合、特定の個人が識別され、又は識別され得る情報とは考えられないので、条例五条第一項第一号を非公開の理由としたことは妥当でない」と述べ(神奈川の情報公開 神奈川県政情報室 所収 一二〇頁)、判決も詳細に特定性について精力を割いているのであるが、むしろ、マンションはいずれ誰かが居住することを前提として建築されるものであるから、そのような前提があり社会的にそれが誰からも疑問視されないかぎり、どの室に誰が入るかの特定性にこだわる必要はないと解される。

4 平面図とプライバシー

行政管理庁の他人に知られたくない個人情報についてのアンケート調査項目には家屋の間取り等についての項目はなく(藤竹 暁「日本人のプライバシー意識」ジュリスト臨時増刊七四二号一六五頁以下)、また、家屋構造についての西欧型プライバシー感覚は中根千枝の分類によるイギリス型家屋構造の生活から生まれたと言われ、日本のような個室単位というよりは各部屋が家族生活を営んで行くうえでの機能に応じ区別され、また自由に開閉でき

る状態の下ではプライバシー感覚は成立しえないと言われる。しかし、子供に勉強部屋を与える風潮や、マンション生活においては個室感覚を急速に育てていることは確実と言わなければならず、またマンションでなくとも農村生活と異なると都会においてはイギリス型感覚に移行していると言つてよいであろう。そして間取り、用途が知られることもプライバシーの侵害に含められると言えよう。

5 著作権法との関係

設計図が著作権の保護対象かについては、五十嵐敬喜「明治三二年段階の建築著作権——建築家はなぜ『個性』を否定し顕名に臆病なのか——日経アーキテクチャー一九八三年六月二〇号三八頁以下によると、明治三二年の著作権法はむしろ、「本法ハ建築物ニ適用セズ」と定め、当時の政府委員で著作権法の草分けである法学者水野鍊太郎がその著作権を否定していたこと、それが国際的外圧であるベルヌ条約の調印で改正されたことなどを詳細に追跡し、建築物図面の創作性、学術性、美術性を論証している（なお、五十嵐の真の意図は建築家の公表権を強く主張する反面、それと裏腹の、町作りにおける建築家の責任を主張する点にあるのではないかと思われる）。同様に、佐藤良行「建築の著作権」建築著作権調査連合会委員会資料の八（日本建築協会）も、これを積極的に肯定している。

設計図が文芸・芸術の分野として著作物に該当するかは、現在コンピューター・プログラムの出現により知的財産権をどのように再分類するかが問題とされているものの（中山伸弘「著作権の検討課題」ジュリスト九一八号三二頁以下）、現行著作権法上の著作権の種類の図画に設計図が含まれて解されており（例、専優美「条解著作権」四九頁）、また判決も引用する「文学的及び美術的著作物の保護に関するベルヌ条約」第二条の著作物の意義にも「建築学」に関する「図面、略図及び模型」が含まれていることから、現行法上権利として認められていることに

問題はないと思われる。

ところで本件の設計図に独創性があるかについては筆者は判決文を読む限り、傾斜のある特殊な地形において考えられた苦心の創造物のように思われるが、三宅弘は判決に対し多くの疑問点を指摘している。筆者はこの点の深い知識を有していないので、判断をなし得ないが、このような判断は専門的知識・能力によって判断できる裁量事項と思われる、判決指摘の詳細な事実を読む限り裁量権の範囲を越え乱用があったとは言いがたいように思われる。

以上のはか建築基準法との関連では(一) 横浜市建築確認申請書・付属書類(市の公開決定に対する建設業者の執行停止に申し立て) 法人情報、行政運営 横浜地裁決定 平成三年二・二二 判例地方自治八八/一二申立却下、取下、(二) 岡山市 中高層建築物関係の協議書等 個人情報・事務事業、岡山地裁 平成四・一二・九。非開示一部取り消し(三) 那覇自衛隊施設建築工事公開執行停止事件の検討が残されている。これらについては他の機会に譲るが、岡山地裁事件はいずれの判例集にも掲載されていないようなので紹介する価値があるものと思いい、参考資料として事実関係と判決内容の要旨と、判例集から知り得た同市の情報公開条例の関係条文並びに指導要綱の関係事項を掲げておく。

〔参考判例〕 岡山地裁平成四年・一二・九 公文書一部開示決定処分取消請求事件(判例集未搭載)

〔事実〕

岡山市民である原告は平成元年一〇月二五日市条例六条に基づき本件公文書公開を請求、被告は九月六日条例一〇条に基づき、本件公文書が七条一号の個人情報であること、その開示によって将来の岡山市中高層建築物に関する指導要綱にかかる事務

の公正又は円滑な執行に支障を生ずるおそれがあるとして一部開示を決定したが、原告はこれを不満として一〇月二五日に、条例二五条に基づき異議を申し立てた。被告は条例に基づく審査会に諮問をし、その答申に基づき一部変更し一部開示決定をしたが原告は本件公文書は条例七条一号及び四号に該当しないと主張して本件処分を取り消しを求めた。

〔被告・原告の主張と反論〕

被告の主張によると公文書提出までの経緯は以上の通りである。(一)市の指導要綱は中高層建築物の建築に当たっては事前に関係者に建築計画の説明、協議を義務づけ、確認申請に当たってはその協議書の提出を義務づけていた。訴外Aはその文書を提出した。(二)本件公文書には、建築主と地元協議関係者との協議などが記載されており、氏名、あるいは文章場特定の個人が識別可能な箇所が存在し、これは条例七条一号本文の個人情報に該当し、その例外である但し書きには該当しない。(三)協議を義務づけたのは相隣関係の紛争防止と良好な地域環境の維持のためであるが、協議は個別抗議が原則で個人情報としての協議者を明らかにすれば、反対は住民からの非難により協議に至らず、町内会単位などの特定地域住民に対する一方的な説明に止まることとなり、また、文書開示により他に知られたくないことまで公にすると協議書自体を簡単な記述、形骸化に追いやるおそれが多分にある。(四)個別的な非開示理由は以下のごとし。i テレビ電波障害欄野市部非開示部分は将来の指導要綱にかかる事務の構成又は円滑な執行に支障を生じるおそれがある事業執行情報に該当し、住所氏名は建築主が協議した相手方であり、個人情報に該当する。ii 協議書欄の非開示部分は特定の住所氏名であり、理由書「経過」欄の非開示部分はいつ、だが、何をしたかを具体的に示しており文章全体から個人が識別できる個人情報である。「テレビ電波関係者」欄、「交通安全対策協議会」欄、「交通安全母の会」欄、「打ち合わせ記録」などは個人が識別され得る個人情報であり、「協議事項及び回答書」欄の非開示部分は建築主と協議関係者に取り交わされたもので、言わば当事者間の文書で公にされるべきものでなく将来の行政指導に支障が生ずる、事業執行情報に当たると主張している。

これに対する原告の認否と主張は以下のごとし。

i 原告所屬の町内会は初めから反対運動を行っており、協議に応じたものはないので、Aの協議書は虚偽のものである。ii 要綱に基づき作成された協議書は特段の事情なき限り非開示の正当理由はないと推定すべきである。単に抽象的危険と個人情報であることを主張すれば非公開となると解しているが、それでは大抵の情報は非公開となる。iii 本件の情報はその開示によって個人の氏名と、住所が明らかになるだけで当該個人の思想、家族関係、学歴、財産状況等は含まれておらず、公開によって発生する行政事務事業の支障と比較しても非公開の理由はない。これを非公開とするのは本件公文書の個人情報部分は虚偽のものだからである。iv 行政事務事業の執行に障害があるということについての具体的主張はない。憲法上の知る権利を制限するためには「行政の事務事業の執行の支障」は厳密に制限的に解すべきで、この程度の抽象的な危険で制限できるとすると中高層建築物についての協議書や理由書は秘匿が原則になり内容虚偽の協議書が建築行政事務の支障を惹起することとなる。

〔判決理由〕

一 七条一号による非開示部分について

1 条例一、三条で実施機関は市民の公文書の開示を請求する権利を十分尊重し、原則公開の立場に立ってこの条例を解釈運用すべきことを定めるとともに、個人のプライバシーが侵害されないよう最大限の配慮をしなければならないことを強調している。そして七条が一号ないし六号で非公開事由を定めているが、これは一条、三条の趣旨に従って判断すべきである。

原告は非公開の特段の自由なき限り非開示の正当理由はないと推定すべきと主張するが本条例や要綱にはそのように解すべき規定又は記載を認めることはできない。

2 本件公文書は建築確認を受けるに先だって指導要綱により提出が義務づけられている協議書、理由書であるが、この協議書には協議対象者中一名との間で成立した協議内容、協議者の住所氏名が記載され、理由書には、町内会、近隣関係者、テレビ電波関係者（町テレビ共同受信者）、交通安全対策協議会、交通安全母の会との協議説明内容及び協議者の住所氏名などが記載され、またその後の地元との協議説明経過を記した経緯書が添付されている。

3 (I) 本条例七条一号は非開示文書として個人情報等を挙げ、二条二号が個人情報を「特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」を言う。ただし、事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く」と定めているから、原告は本文該当性を、被告は但し書き該当性を主張、立証すべきである。

(II) 協議書末尾の住所氏名欄の一部非公開部分は、建築主が協議した相手の住所氏名であること、協議者欄の一部非公開部分は特定の住所氏名であること、「経過」欄の非公開部分はいづ、だが、何を協議したかを具体的に記しており、文章全体の脈絡から特定個人が識別され、又は識別され得る情報であること、テレビ電波関係者欄の非開示部分は特定個人の住所氏名であること、交通対策協議会および母の会欄、及び打ち合わせ記録欄における非開示部分は、いづ、だが、何を協議したかが具体的に記載されており、文章全体の脈絡から特定の個人が識別され、又は識別され得る情報であることが認められ、かつ、事業を営む個人の当該事業に関する情報ではない。また個人情報の例外的開示自由を定めた本条例七条一項但し書き、ア、イ、ウ該当性に関する主張立証はなされていない。

(III) 原告は公開により不当なプライバシー侵害にならない個人情報とは公開すべきで、そのような個人情報は、秘匿により生ずる不都合や運用の混乱と公開により生ずる事務の支障と比較しても非公開の実質的理由は存在しないと言うが、本条例はプライバシーに最大限の配慮をして原則的非公開としながらプライバシー侵害にならない類型や、公益上公開が強く認められる類型の情報を公開する趣旨としているから、個人情報とは七条一号但し書きアないしウ等する場合に限り公開する趣旨であるので原告の主張は採用できない。

(IV) 本条例における公文書の公開はいわゆる一般公開で当該公文書との一定関係あるもののみ開示を認める特定開示ではないから本条例の適用除外事由の有無は当該文書の性格やその記載内容から判断すべきで、開示請求者の資格や記載内容の正確性はその判断資料とはならない。したがって、当該公文書に記載された情報が虚偽のものであっても、右情報が特定の個人を識別し、又は識別され得るものである以上個人情報としての保護を受けると解すべきである。また情報提供者が個人的に開示に同意

して居ても当該情報内容が特定人を識別できるものである以上個人情報として保護されるのであって、虚偽内容の訂正や自己にかかる情報の開示は本条例一九条、二〇条によるべきである。

(V) 原告は非開示部分が個人情報に該当するとしても請求方法でその弊害の除去が可能かどうかの検討をしていないことを主張しているが、被告は審査会の答申をうけて従前の一部開示の範囲を広げていることが認められるので原告の主張は理由がない。

(W) 以上から七条一号により非開示にした部分は適法である。

二 七条四号該当について

(I) 七条四号は非開示公文書として「市又は国が行う行政上の取り締まり、犯罪の予防及び捜査、検査などの計画及び実施要領、争訟及び交渉の方針、契約の予定価格、用地買収計画その他の事務事業に関する情報であって、開示することにより、当該事務事業の目的を損なわせるおそれのあるもの、当該事務事業又は将来の同種の事務事業の公正又は円滑な執行に支障を生ずるおそれのあるもの、人の生命、身体又は財産の保護等市民生活の安全及び秩序維持に支障を及ぼすおそれのあるもの、その他本市の公正又は円滑な運営に支障を及ぼすおそれのあるもの」に該当する情報が記載されている公文書を定めている。

(II) これにより被告が非開示とした部分がこれに該当するかを検討する。

(III) 七条四号は対象事務事業を規定した前段要件と、事務事業の公正、円滑な執行への支障のおそれなどを規定した後段要件に分かれるが、プライバシー保護を目的として七条一号と異なり、七条四号は主に市の行政執行場の利益の保護を目的としているからその解釈運用に際しては一条の目的を損なわないような厳格性、客観性が必要である。また七条四号の該当性は法文形式上被告において主張立証すべきである。

(IV) 非開示部分は建築確認等の建築指導行政事務に関するものと認められるから、前段要件中の「市の行う行政上の取り締まり」および「その他の事務事業」に該当する。

(V) i 行政執行情報を適用除外にした趣旨は市や国の行う事務事業でもそれを開示すると事務事業を実施しても予想通り成果が得られなくなり、特定のものに利益を与えたり、経費が著しく増大したり、不公平が生じて関係者の理解が得にくくなったり、犯罪の誘発をしたりする場合があります、そのような場合は公開する利益より非公開により守る利益の方が優越するとして適用除外としたものと解される。そして後段要件の「おそれ」の解釈については公開により住民の市政参加を推進し、開かれた姿勢の現実に参加するという本条例の趣旨が没却されることにならないよう、中傷的な可能性では足らず、客観的、現実的な蓋然性が要求され、さらに非公開とすることによる弊害や公開することの公益性、有益性等を総合的に検討する必要があると解すべきである。

ii 被告は要綱上の協議書、理由書は中高層建築物の建築計画に関する説明、協議がなされたことを内容とするもので建築計画の承認、同意でなく、個別が原則な協議につき協議者を明らかにすれば反対派住民からの非難が予想され、協議に至らず、特定住民に対する一方的な説明に止まる結果住民の間で問題点が明確に去らないおそれがあり建築指導すべき事項を十分把握できなくなる。また開示により知られたくない事項まで公になると協議書を簡略・形骸化することとなり、公正・円滑な建築指導行政及び将来の同種事務事業の執行に支障を生ずる恐れがあると主張する。

しかしそのような蓋然性が認められる場合もあるが、そのような「おそれ」の大半は一号非開示部分を非開示することにより回避され得る。また市は建築主や地元住民に確認する事なく右書面の記載内容通りの協議がなされたものとして本件要綱を運用していることが認められるから、むしろ個人情報を除いた部分を公開することでその正確性を担保することが本件要綱の実効性ある運用にとって、有効、適切な場合もあると考えられる。

そうすると、本件要綱上の協議書、理由書の個人情報を除いた部分については、むしろ本件要綱の目的達成のため開示すべき場合もあると解されるから、七条四号該当性を言うためには、被告の建築士同業誠意事務事業の公正、円滑な執行に支障が生じる客観的、現実的蓋然性を主張、立証すべきであるが被告は抽象的に建築指導行政事務事業の公正・円滑な執行に支障が生じる

可能性を指摘するか、等外費開示部分が当事者間で取り交わされた文書で広く公にすべきでないとの主張に止まる。

よって四号部分の非開示は違法である。

三 以上の通り七条一号の部分の非開示は適法であるから請求棄却、四号部分の適用除外事由は認められず違法であるから請求を認容する。

注一 建築関係情報として公開が問題となる文書には審議カード、指導要綱関係同意・協議書、確認申請書、建築士委任状、案内・見取図、配置図、日影図、平面図・立面図、構造図・伏図、構造計算書、土地使用承諾書、排水浸透槽断面図、構図、登記簿、浄化槽概要書、既存建築物除去清濁書、除去建物平面図、敷地工程差断面図、計画変更届、地形図、地籍測量図等が求められており、開発許可関係では開発許可申請書、宅地造成許可申請書、設計説明書、都市利用面積表、従前の公共施設の一覧表、新設する公共施設の一覧表、付け替えにかかる公共施設の一覧表、水道局協議書、公共施設の所有車及び管理者の同意書及び協議書、開発区域内権利者一覧表、開発行為の施工同意書、印鑑証明書、開発区域内の戸との登記簿謄本、資金計画書、申請者の資力及び信用に関する申請書、法人登記簿謄本、融資証明書、残高証明書、工事施工者の能力に関する申告書、法人登録簿謄本、納税証明書(法人税、事業税)、事業経歴書、設計者の四角に関する申告書、建築士免許証、委任状、防災工事施工計画書、調整池の水理計算、公園架台の構造計算、汚水槽の構造計算、盛土安定計算書、敷地内地盤調査報告書。図面として、位置図、公図写し、実測図、境界査定図、現況図、区域図、新旧対象平面図、土地利用計画図、造成計画平面図、公園計画平面図、プレイロット平面図、サブアプローチ平面図、予定建築物断面図、盛土部分現況図、旧地盤排水槽想定図、切土盛土面積表、給水計画平面図、屋外・雨水・汚水排水施設計画図、鉄筋コンクリート構造、鉄筋標準図、伏図、軸組図、大梁・小梁・柱、床板・壁・基礎のリスト、ラーメン詳細図などのほか建築審査会、開発審査会に関する委員名簿、審議内容の公開、公聴会の記録などが考えられる。

〔参考文献〕

判決批評 石村善治 情報公開条例訴訟 平成三年度重要判例解説三〇頁、島田 一 平成三年主要民事解説二八〇

差戻判決批評 頁、加賀山 茂 阪大法学 一六三号二〇五頁
 東京高裁 昭和五九年・一二・二〇 行集三五・一二・二二八八 判例時報 一一三七・二六 判例タ
 七六六・一〇九、畠山武道 判例時報一一八〇・一八八 判例評論 三二六、清水英夫 法律のひろば三
 八・四・四一

第一審 重要判例解説五九・二四、林 修三 時の法令一二三三・五五、東平 ジュリ 八二二・五一、田中館
 法令解説資料総覧四二・二五四、塩野 宏 法学教室 四九・一一三

その他

安藤高行 情報公開・地方オンブズマンの研究、神奈川県民部 情報公開関係ハンドブック、神奈川県情報公開準備室 情
 報公開制度化を目指して、神奈川県県政情報室 かながわ情報公開 付録 情報公開制度のあゆみ、兼子 仁 関 哲夫 情
 報公開条例 北樹出版、第二東京弁護士会 情報公開条例の研―適用除外事項をめぐる答申と裁判例、三宅 弘 情報公開立
 法と知る権利―営業秘密。プライバシーなどとの衡量および非公開審理手続きの可否― 法律時報一九九三年一月号、一九
 九四年一月号九八頁・三月号二六頁、八木敏行 情報公開―現状と課題―、情報公開・プライバシー ジュリスト臨時増刊
 号、情報公開・個人情報保護 ジュリスト臨時増刊号、個人情報保護条例、かながわの個人情報保護 ギョウセイ、逐条解説
 個人情報保護法 改訂版 第一法規、畠山関之 神奈川県個人情報保護条例 新条例一〇〇選 ジュリスト 増刊一四頁